



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort

Bericht und Empfehlungen
der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen



Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Materialien zur Migrationspolitik

© 2009 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Autoren

Alberto Achermann, Arbeitsgruppe EKM

Redaktion

Elsbeth Steiner

Titelbild

Flüchtlingslager im Tschad, Unterkunft für 15 000 Personen;
Foto: UNHCR / H. Caux

Gestaltung/Druck

W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.919.D

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
Quellenweg 9
CH-3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort

Bericht und Empfehlungen
der Eidgenössischen Kommission
für Migrationsfragen

Bern, September 2008

Inhalt

Vorwort	5
1. Ausgangslage	6
2. Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in der Schweiz	7
3. Aktuelle weltweite Flüchtlingssituation und europäische Aufnahmepraxis	8
4. Diskussionen im Rahmen der EU	9
5. Gründe für die Wiederaufnahme und Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen	10
6. Rechtsgrundlagen	13
7. Empfehlungen der EKM	14
7.1 Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Gruppenaufnahmepolitik und der Flüchtlingsaussenpolitik	14
7.2 Modell «Kontingent mit Unter- und Obergrenze und Substitutionsmöglichkeit»	14
7.3 Aufnahme in der Schweiz, Integration und Zusammenarbeit mit Städten	15
7.4 Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der EKM	15
7.5 Neukonzipierung der schweizerischen Flüchtlingsaussenpolitik	15
8. Anmerkungen	16

Vorwort

Von der Gründung des UNHCR in den fünfziger Jahren bis 1995 hat sich die Schweiz regelmässig an den Wiederansiedlungsprogrammen für Flüchtlinge beteiligt. Davon profitierten unter andern Flüchtlinge aus Ungarn, dem Tibet, der CSSR, aber auch solche aus Vietnam, Jugoslawien, dem Sudan oder dem Irak. Als in den 1990er Jahren immer mehr Asylsuchende aus den Kriegsgebieten auf dem Balkan in die Schweiz einreisten, sistierte der Bundesrat die Aufnahme von sogenannten «Kontingentsflüchtlingsen».

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen hat 2008 die Voraussetzungen, Chancen und Massnahmen einer neuen Aufnahmepolitik studiert. Sie konnte sich dabei auf einen ausführlichen Bericht stützen, der bereits 2007 von der Vorgängerkommission EKF (Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen) in Auftrag gegeben worden war. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von EKM-Vizepräsidentin Barbara Walther hat aufgrund dieses Berichts fünf Empfehlungen erarbeitet. Die EKM schlägt dem Bundesrat vor, wieder Flüchtlingsgruppen im Rahmen des UNHCR-Programms aufzunehmen; 200 bis 300 könnten es pro Jahr sein. Im Rahmen einer aktiven Flüchtlingsaussenpolitik könnten diese Aufnahmen mit gezielter Hilfe vor Ort (vor allem in den Ländern, welche den Flüchtlingen Erstasyl gewährt haben) kombiniert werden.

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf hat im Februar 2009 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Empfehlungen der Kommission überprüfen soll. Die EKM hofft, dass die Schweiz bald wieder zu den regelmässigen Aufnahmeländern für Flüchtlingsgruppen zählen wird. Damit würde nicht nur den Geflüchteten und Vertriebenen geholfen, sondern auch den Ländern, welche sie in der ersten Not aufgenommen haben. Viele dieser Länder sind mit der Flüchtlingsbetreuung enorm gefordert oder überfordert, weil sie selber zu den ärmsten Ländern dieser Welt gehören.



Francis Matthey, Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) befasste sich im letzten Jahr ihres Bestehens (2007) intensiv mit der Frage der Neuausrichtung der Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen (Kontingentsflüchtlinge). Sie gab u.a. einen Bericht in Auftrag, der eine Bestandesaufnahme der bisherigen Politik machen und Entscheidungsgrundlagen erarbeiten sollte.¹ Im Rahmen dieser Arbeiten wurden auch die Kantone (namentlich die KKJPD und die SODK) begrüsst, die der EKF grundsätzlich Zustimmung zu deren Bestrebungen signalisierten. Ende 2007 übermittelte sie dem Bundesrat einen Zwischenbericht mit einer Darstellung der relevanten Entwicklungen auf nationaler Ebene sowie im internationalen Umfeld und eine Skizzierung verschiedener Modelle hinsichtlich einer allfälligen Neuausrichtung der Kontingentsflüchtlingspolitik, zusammen mit einer Liste offener Fragen und von Diskussionspunkten, die mit Blick auf den Entscheid für ein Modell geklärt werden müssten.

Die neu konstituierte Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) beschloss, das Thema weiter zu bearbeiten und eine Arbeitsgruppe² einzusetzen, die einen Bericht mit Empfehlungen bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen erarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe schloss ihre Arbeiten im August 2008 ab. Der Entwurf des Berichts wurde von der Kommission am 11. September 2008 genehmigt.

2 Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in der Schweiz

Das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge, UNHCR, ist gemäss seinem Statut von 1950 beauftragt, Dauerlösungen für das Flüchtlingsproblem herbeizuführen. Dies erfolgt, neben der freiwilligen Heimführung und der Integration im Asylland, u.a. mit der Neu- bzw. Wiederansiedlung in einem Drittstaat (engl. «Resettlement»), durch Überführung aus Erstasylstaaten, dies insbesondere in Situationen, in welchen diese Staaten mit der Aufnahme von Flüchtlingen überfordert sind. Zwar haben die betreffenden Flüchtlinge in einem Erstasylland Zuflucht gefunden, können dort aber wegen drohender Abschiebung, dem Fehlen von medizinischer Behandlung, der Unmöglichkeit der Integration oder anderen Gründen nur vorübergehend bleiben. Die Übersiedlung von Flüchtlingen aus Erstasyländern in ein Aufnahme-land wurde in der Schweiz traditionell als «Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen» bezeichnet, das Gesetz verwendet den Begriff «Asyl für Gruppen», während in der EU der Begriff der «Wiederansiedlung» analog des auf Englisch üblichen Ausdruckes «Resettlement» verwendet wird.

«Resettlement-Flüchtlinge» erhalten in den Aufnahmeländern in der Regel alle Rechte, welche auch Konventionsflüchtlingen zustehen. In der Schweiz wird bezüglich Rechtsstellung kein Unterschied gemacht zwischen Flüchtlingen, die im ordentlichen Asylverfahren als solche anerkannt worden sind und Asyl erhalten haben, und Flüchtlingen, die im Rahmen einer Aufnahmeaktion in die Schweiz gekommen sind. Vom Konzept des Asyls für Gruppen strikt zu trennen ist das Konzept der vorübergehenden Schutzgewährung gemäss Art. 66ff. des schweizerischen Asylgesetzes. Ähnlichkeiten bestehen zwar insofern, als auch hier der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehender Schutz gewährt wird. Der Aufenthalt dieser Personen ist aber begrenzt, und es wird davon ausgegangen, dass sie dereinst, nach Beendigung des Konfliktes, in ihre Heimat zurückkehren. Bei den als Flüchtlingsgruppen Aufgenommenen hingegen wird davon ausgegangen, dass sie dauerhaft im Land bleiben.

Die Schweiz hat sich von Anbeginn an Aktionen des UNHCR angeschlossen und zwischen 1950 und 1995 regelmässig Flüchtlingsgruppen aufgenommen. Zu erinnern ist an die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ungarn, Tibet, Indochina, Uganda, Chile, später auch aus Ex-Jugoslawien, Äthiopien, Sudan, Tunesien, Somalia, Irak und Iran.³ Für die Jahre 1989 und 1990 beispielsweise ermöglichte ein Bundesratsbeschluss die Aufnahme von 1000 Flüchtlingen, wobei das Kontingent voll ausgeschöpft wurde. Am 14. August 1991 hat der Bundesrat zum vorläufig letzten Mal einen Beschluss zur Aufnahme von Flüchtlingen für die Jahre 1991 bis 1994 gefasst; dies betraf ein jährliches Kontingent von 500 Flüchtlingen aus Erstasyländern, welches innerhalb der vorgesehenen Zeitspanne nicht ausgeschöpft wurde. 1995 wurde die Aufnahme vorübergehend eingestellt, da aufgrund der Kriege im ehemaligen Jugoslawien eine grosse Zahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu beherbergen war.

Mitte 1996 beschloss das damalige Bundesamt für Flüchtlinge die Einsetzung einer Expertengruppe, die einen Vorschlag betreffend Neuausrichtung der Kontingentsflüchtlingspolitik ausarbeiten sollte. Im Oktober 1997 unterbreitete das Bundesamt für Flüchtlinge, gestützt auf die Arbeiten der erwähnten Gruppe, dem zuständigen Bundesrat einen Antrag betreffend die «Neuausrichtung der Schweizerischen Kontingentspolitik». Die Vorschläge wurden aber angesichts der hohen Asylgesuchszahlen nicht übernommen. Im Juni 1998 wurde die Kontingentsaufnahme formell ausgesetzt und der Entscheid dem UNHCR mitgeteilt. Spätere Versuche, die Aufnahmepolitik wieder zu beleben, scheiterten, zuletzt im Jahr 2005, als im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 für den Bundeshaushalt aus finanzpolitischen Erwägungen auf die vorgesehene Wiederaufnahme verzichtet wurde.⁴ Von den Befürwortern der Streichung wurde auch geltend gemacht, von den 25 EU-Staaten würden nur deren sechs Flüchtlingsgruppen aufnehmen.⁵ Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements führte im Rat aus, der Bundesrat ersuche um einen **vorläufigen Verzicht** auf die Wiederaufnahme von Flüchtlingsgruppen.⁶

3

Aktuelle weltweite Flüchtlingssituation und europäische Aufnahmepraxis

Aktuell unterstehen ca. 11,4 Millionen Flüchtlinge der Kompetenz des UNHCR. Weitere 4,6 Millionen unterstehen dem Mandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Weltweit zählt man zudem ca. 26 Millionen wegen gewaltsamer Situationen intern Vertriebener.⁷

Eine grosse Zahl von Flüchtlingen lebt in sogenannten *«Protracted Refugee Situations»*, in langandauernden Situationen in Flüchtlingslagern oder anderen prekären Unterbringungsformen. Als solche Situationen gelten Lager mit über 25 000 Flüchtlingen, die sich während mehr als 5 Jahren dort aufhalten. Gemäss Schätzungen von UNHCR betrifft dies mehr als 5 Millionen Flüchtlinge weltweit. So leben beispielsweise über 1 Million Flüchtlinge aus Afghanistan in Lagern in Pakistan, weitere über 900 000 Menschen aus demselben Staat im Iran, oder fast 400 000 Flüchtlinge aus Burundi in Tansania. Allein in Afrika zählt UNHCR 15 grössere Situationen mit total mehr als 1,6 Millionen Flüchtlingen.⁸ Heute ist davon auszugehen, dass sich über 60 Prozent aller Flüchtlinge in dieser Lage befinden, oft ohne Aussicht auf Besserung. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Flüchtlingslagern soll aktuell 17 Jahre betragen.⁹ Für viele dieser Flüchtlinge fehlt die Aussicht auf eine dauerhafte Lösung.

Für ca. 77 100 dieser Flüchtlinge suchte das UNHCR im Jahre 2007 ein Wiederansiedlungsland¹⁰, tatsächlich standen aber nur ca. 50 000 Plätze zur Verfügung. Traditionelle Aufnahmeländer sind in erster Linie die USA, Kanada und Australien, im weiteren Neuseeland, 3 lateinamerikanische und 8 europäische Staaten, die eine fixe Quote kennen. Es handelt sich bei letzteren namentlich um Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Niederlande, Grossbritannien, Irland und Island. Weitere 8 Staaten nehmen gemäss UNHCR gelegentlich «Resettlement-Flüchtlinge» auf, so Spanien, Portugal, Luxemburg, Belgien, Deutschland, Frankreich, Tschechien und die Schweiz¹¹. Einige Staaten überlegen sich aktuell, ein Wiederansiedlungsland zu werden, so u.a. die bal-

tischen Staaten, Rumänien¹², Tschechien, Portugal, Spanien und Frankreich. Auch in Italien laufen entsprechende Abklärungen.¹³

Im Jahr 2006 haben gemäss Angaben des UNHCR¹⁴ traditionsgemäss die Vereinigten Staaten (41 300), Australien (13 400) und Kanada (10 700) am meisten Flüchtlinge aufgenommen. Im Jahr 2007 erhöhten einige Aufnahmestaaten die Aufnahmekapazitäten leicht; so nahmen die USA 48 300 Fälle auf und Kanada 11 200. Bei den europäischen Staaten sahen die Aufnahmezahlen im Jahr 2006 wie folgt aus: Schweden 2400; Norwegen 1000; Finnland 550; Dänemark 530; Niederlande 500; Grossbritannien 380; Irland 200.

Insgesamt ist vielerorts in Europa das Interesse an einer Einführung, Wiederaufnahme oder Stärkung der Wiederansiedlungspolitik im Steigen begriffen. Dies hängt gemäss UNHCR vom allgemeinen Rückgang der Asylgesuchszahlen, von der öffentlichen Meinung, die möglicherweise «Resettlement-Flüchtlingen» gegenüber positiver eingestellt ist, von den guten Erfahrungen mit der Integration dieser Flüchtlinge und generell einer neuen Dynamik in diesem Bereich zusammen. Auch die EU-Kommission weist in ihrer Mitteilung über regionale Schutzprogramme¹⁵ darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten die Aufstellung eigener «Neuansiedlungsprogramme» in Betracht ziehen würden.

4 Diskussionen im Rahmen der EU

Auch auf Ebene der Europäischen Union hat in den letzten Jahren eine intensive Debatte über ein **Europäisches Resettlement-Programm** begonnen.¹⁶ Eine entscheidende Rolle kommt dabei der EU-Kommission zu, die in verschiedenen Mitteilungen das Thema der Wiederansiedlung auf die Traktandenliste gebracht hat, so etwa in der Mitteilung vom 3. Juni 2003 über «leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylverfahren». Die Kommission schlug «eine geregelte Einreise durch ein **EU-weites Eingliederungssystem**» vor. In einer weiteren Mitteilung vom Juni 2004 «Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen» wiederholte die Kommission den Vorschlag für ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm und führte aus, ein

«derartiges Programm wäre zugleich ein Beitrag zur Verstärkung des Schutzes in den betreffenden Regionen, denn durch eine gerechtere Aufteilung der Flüchtlingskontingente liesse sich das Schutzangebot von Drittstaaten in der Herkunftsregion verbessern, da ihnen mehr Mittel für den Schutz von Personen im eigenen Land zur Verfügung stünden».

Das «Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union» wurde vom Europäischen Rat am 5. November 2004 verabschiedet¹⁷. Es sieht u.a. die Einrichtung regionaler Schutzprogramme mit einem **«gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm»** vor. Gemäss Haager Programm sollen zuerst in einem Pilotprojekt Erfahrungen mit **regionalen Schutzprogrammen**¹⁸ gesammelt werden. Verbunden werden soll ein regionales Schutzprogramm **mit einem EU-weiten Neuansiedlungsprogramm** (Resettlement), womit als Zeichen aktiver Solidarität die hauptbetroffenen Erstaufnahmestaaten in der Region durch die Aufnahme von Flüchtlingen in der EU entlastet werden sollen.¹⁹ Es geht letztlich um die Unterstützung von Flüchtlingen in langandauernden Situationen («protracted refugee situations») verbunden mit dem Willen, unerwünschte Weiterwanderungen einzudämmen. Es handelt sich bei den Regionalen Schutzprogrammen zwar nicht um ein wesentlich neues Konzept, indessen werden die klassischen Ansätze zur Lösung des Flüchtlingsproblems (Rückkehr, lokale Integration, Neuansiedlung in den Aufnahmestaaten Europas und Nordamerikas) mit neueren

Ansätzen des «Migrationsmanagements» verbunden, mit denen unerwünschte illegale Weiterwanderungen eingedämmt werden sollen.

In der neuesten Mitteilung der EU-Kommission vom Juni 2008 betreffend die «Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz»²⁰ betont die Kommission, die Wiederansiedlung nehme eine **wichtige Stellung in der externen Asylpolitik der EU** ein. Die Wiederansiedlung solle daher weiter gefördert und zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden, das die EU einsetze, um den Flüchtlingsschutz in den Drittländern zu gewährleisten und ihre Solidarität mit Drittländern, die Erstasyl gewähren, unter Beweis zu stellen. Die Kommission stellt für das Jahr 2009 **Vorschläge für ein EU-Wiederansiedlungsprogramm in Aussicht**, an dem sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen könnten und in dem gemeinsame Kriterien und Koordinationsmechanismen festgelegt werden sollten; eine Zusammenarbeit in praktischen und logistischen Fragen würde zu mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz beitragen.²¹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Resettlement im Rahmen des Haager Programms zu einer Angelegenheit der EU geworden ist und dass die EU-Instanzen die Einführung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms vorsehen. Dieses soll mindestens in einer ersten Phase freiwillig sein, wobei sich aber bereits heute ein deutlich verstärktes Interesse vieler EU-Staaten an der Einführung einer Flüchtlingsgruppenaufnahme-Politik zeigt. Vorgesehen sind finanzielle Anreize aus dafür vorgesehenen EU-Fonds. Schliesslich ist bemerkenswert, dass das Neuansiedlungsprogramm konzeptionell mit dem Konzept regionaler Schutzprogramme verknüpft werden soll.

5

Gründe für die Wiederaufnahme und Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen

Die Einstellung der Aufnahmepolitik wurde im Jahr 1996 mit hohen Asylgesuchszahlen, teilweise auch mit den hohen damit verbundenen Kosten begründet. Die Wiederaufnahme der Politik scheiterte in den letzten Jahren hauptsächlich an finanziellen Argumenten, teilweise wurde von Seiten des Bundesrates auch auf die noch nicht eingeführten neuen Massnahmen im Rahmen der Asylgesetzrevision verwiesen. In der Zwischenzeit sind sowohl die Gesuchszahlen – wobei dieses Phänomen in ähnlichem Ausmass in den meisten europäischen Staaten beobachtet werden kann – wie der Bestand der Personen des Asylbereichs markant zurückgegangen und liegen heute unter den Zahlen, bei denen der Bundesrat in den 90er Jahren noch neue Aufnahmen beschloss. In diesem Sinn haben sich auch verschiedene Mitglieder der EKF, darunter auch Kantons- und Städtevertreter, an der EKF-Plenarsitzung vom 18. Dezember 2006 geäussert. Zudem haben sich auch die **Aufwendungen für die Flüchtlingsfürsorge** markant verringert und im Vergleich zu den Jahren mit den höchsten Kosten mehr als halbiert.²²

Folgende weitere innen- und aussenpolitische Gründe sprechen für eine Neuausrichtung der schweizerischen Politik bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen:

- Die Schweiz hat die Aufnahme von Flüchtlingen schon in den 50er Jahren mit der **humanitären Tradition** begründet. So hat der Bundesrat 1957 das schweizerische Asylrecht als «staatspolitische Maxime» bezeichnet, im Sinne einer «freien, weitherzigen Aufnahme von Flüchtlingen». Der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Asylpolitik vom Mai 1991 führt an, diese Praxis sei auch heute noch fester Bestandteil schweizerischer Politik. Der Bericht hält weiter fest, dass die Schweiz «im Rahmen ihrer internationalen Solidarität auch in Zukunft zur Entlastung von Erstasylstaaten Flüchtlinge aufnehmen müsse» (Ziff. 2.2.2).

- Ähnlich verweist der Konzeptentwurf des Bundesamtes für Flüchtlinge vom Oktober 2001 zur Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik, der in Ämterkonsultation gegeben wurde, auf die **Entschärfung der Flüchtlingsproblematik** und auf das **Prinzip der internationalen Lastenteilung**:

«Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen erfolgt im Rahmen der Bemühungen des UNHCR und der internationalen Staatengemeinschaft um eine weltweit koordinierte Suche nach dauerhaften Lösungen. Die beteiligten Staaten übernehmen mit ihrem humanitären Engagement eine Mitverantwortung für das Schicksal dieser Flüchtlingsgruppe im Sinne eines ‚responsibility sharing‘ und leisten damit einen Beitrag zur Entschärfung der weltweiten Flüchtlingsproblematik.»

Der **Solidaritätsgedanke**, der sich bereits in der Präambel zur Bundesverfassung findet, verbindet sich mit den aussenpolitischen Zielen gemäss Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund in der Aussenpolitik u.a. zur Linderung von Not und Armut in der Welt und zur Achtung der Menschenrechte beiträgt. Die Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes begründet denn auch das Asyl für Gruppen mit der internationalen Solidarität.²³

- Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen ist ein Lastenteilungsmechanismus, der zur **Prävention von Flucht und irregulären Migrationsbewegungen** beitragen kann, indem Erstaufnahmestaaten durch die Aufnahme nicht so überfordert werden, dass sie selbst im Chaos versinken und zu Produzenten von Flüchtlingen werden. Die Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre, Januar 1989, erarbeitet von der Interdepartementalen Strategiegruppe EJP/EDA/EVD empfahl daher als Massnahme (32.2.) die Aufnahme von Kontingenten aus Erstaufnahmestaaten mit folgender Begründung:

«Im Interesse einer aktiven, gestalterischen Aufnahmepolitik sollten die Kontingente grosszügiger ausgestaltet werden als in den achtziger Jahren. Zum einen ist die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingsen ein bewährtes Mittel, um Erstaufnahmestaaten eine gewisse Entlastung zu bringen und, gezielt eingesetzt, die Lebenssituationen aller Flüchtlinge in einem Erstaufnahmeland zu verbessern. Zum anderen kann die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingsen als Instrument für eine aktive Menschenrechtspolitik eingesetzt werden.»

- In der Mitteilung vom Juni 2004 «Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen»²⁴ hält die EU-Kommission fest, dass ein Neuansiedlungsprogramm gleichzeitig einen Beitrag zur **Verstärkung des Schutzes in den betreffenden Regionen** darstellen würde, «denn durch eine gerechtere Aufteilung der Flüchtlingskontingente liesse sich das Schutzangebot von Drittstaaten in der Herkunftsregion verbessern, da ihnen mehr Mittel für den Schutz von Personen im eigenen Land zur Verfügung stünden».
- Als Option der Lösung des Flüchtlingsproblems im Sinne des Statuts des UNHCR braucht es alle Lösungsansätze (Rückkehr, lokale Integration, Resettlement) gleichzeitig. Diese Ansätze sind meist notwendigerweise komplementär anzuwenden. Oft ist die Neuansiedlung die effektivste und einzige Möglichkeit, einer Person wirksamen Schutz zu bieten. Für die Betroffenen, die Flüchtlinge in den Herkunftsregionen, ist Resettlement eine Massnahme, welche den **Verletzlichsten den Schutz bieten** könnte, der im Erstaufnahmestaat nicht gewährt werden kann. Resettlement ist eine der wenigen Möglichkeiten für einen sicheren Zugang in Asylländer und für Personen in langandauernden Situationen oft die einzige Chance, jemals im Leben das Lager verlassen zu können.
- Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält eine Verpflichtung zur **Zusammenarbeit mit dem UNHCR** zur Erfüllung von dessen Aufgaben (Art. 35). Diese bezieht sich auch auf die Zusammenarbeit bei der Lösung von Flüchtlingssituationen, dies aber nicht im Sinne einer rechtlichen Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. Hinzuweisen gilt es an dieser Stelle auch auf Art. 113 des Asylgesetzes, wonach sich der Bund «an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland» beteiligt, dabei die Tätigkeit internationaler Hilfswerke unterstützt und namentlich mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zusammenarbeitet. Die Schweiz hat zudem mehrere Ent-

schliessungen des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR mitgetragen, welche zur Aufnahme von Flüchtlingen aufrufen, so etwa den **Beschluss Nr. 67** aus dem Jahr 1991 «über den Bericht zur geordneten Weiterwanderung als Instrument des Rechtsschutzes», und kürzlich den Beschluss Nr. 105 (2006) betreffend «gefährdete Frauen und Mädchen», mit welchem den Staaten die «verstärkte Nutzung der Neuansiedlung als Schutzinstrument und dauerhafte Lösung für gefährdete Flüchtlingsfrauen und -mädchen» empfohlen wird.

- Zu berücksichtigen ist die aktuelle Zunahme von «Resettlement-Flüchtlingsen» aufnehmenden Staaten oder an einer solchen Politik ernsthaft interessierten EU-Staaten und die Diskussionen im Rahmen des Haager Programms der EU. Dies ist auch unter dem Gesichtspunkt von Art. 113 des Asylgesetzes zu betrachten, der eine **Beteiligung des Bundes an «der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik** auf internationaler Ebene» vorsieht. Zudem hat die Schweiz anlässlich der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU am 21. Juni 1999 eine einseitige Erklärung zur Migrations- und Asylpolitik abgegeben²⁵, in der die Schweiz ihren «Willen zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Migrations- und Asylpolitik» bekräftigt hat. Damit drängt sich gegebenenfalls eine Berücksichtigung der Neuansiedlungspolitik der EU auf. Eine Koordinierung mit der EU-Politik könnte auch gewinnbringend bei der Entwicklung angepasster Integrationsprogramme sein, indem von den gemeinsamen Erfahrungen profitiert werden könnte oder sogar Projekte gemeinsam entwickelt werden könnten.
- Somit wird die Frage der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen mittelfristig auch eine Frage der **Solidarität** nicht nur mit den Erstaufnahmestaaten in den ärmsten Regionen der Welt, sondern **mit anderen europäischen Aufnahmestaaten** werden. Dabei gilt es auch den Nutzen zu berücksichtigen, den die Schweiz aus der Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Migration/Asyl/Aussengrenzen ziehen wird, indem insbesondere die europäischen Grenzsicherungsmassnahmen und der Dubliner Mechanismus in der Schweiz zu sinkenden Asylgesuchszahlen führen dürften.
- Eine Beteiligung der Schweiz an Neuansiedlungsprogrammen würde einen Wissens- und Erfahrungszuwachs im Bereich der internationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik bedeuten und u.U.

die Möglichkeit bieten, mit Erstaufnahmestaaten des Südens eine neue Qualität bilateraler Beziehungen aufzubauen, indem die Schweiz einen (wenn auch kleinen) Anteil der Last übernehmen würde. Dabei stellt sich die Frage nach einem Einbezug der Aufnahmepolitik in das Konzept der **Migrationspartnerschaften**. Gemäss Art. 100 («Internationale Vereinbarungen») des neuen Ausländergesetzes, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, fördert der Bundesrat bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten und kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern (Abs. 1). Gemäss Abs. 3 von Art. 100 kann er bei Rückübernahme- und Transitvereinbarungen «im Rahmen seiner Zuständigkeiten Leistungen und Vorteile gewähren oder vorenthalten. Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat». Im Weiteren ist in diesem Zusammenhang auf Art. 93 des revidierten Asylgesetzes hinzuweisen, der die Rechtsgrundlage für Programme zur **Rückkehrhilfe** und zur **Prävention irregulärer Migration** bildet. Gemäss Abs. 2 von Art. 93 können Programme im Ausland «auch das Ziel verfolgen, einen Beitrag zur Prävention irregulärer Migration zu leisten». Als Programme zur Prävention irregulärer Migration gelten allerdings nur solche, «die kurzfristig zur Minderung des Risikos einer Primär- oder Sekundärmigration in die Schweiz beitragen».

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass verschiedene Gründe für eine Wiederaufnahme und Neuausrichtung Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen sprechen, wobei die traditionellen Gründe – humanitäre Tradition und Solidarität – zunehmend durch **aussenpolitische Interessen** der Schweiz ergänzt werden: Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen würde der Schweiz gegenüber der Europäischen Union, aber auch gegenüber den Staaten in der Herkunftsregion von Flüchtlingen ein neues Instrument in die Hand geben, mit welchem weitere migrationspolitische Interessen verfolgt werden könnten.

6 Rechtsgrundlagen

Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 enthält die heute noch gültige Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in einem eigenen Abschnitt («Asyl für Gruppen»). Dieser regelt die Kompetenzen beim Bund und die Verteilung auf die Kantone:

Art. 56 *Entscheid*

1. *Grösseren Flüchtlingsgruppen wird aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das Departement.*
2. *Das Bundesamt bestimmt, wer einer solchen Gruppe angehört.*

Art. 57 *Verteilung und Erstintegration*

1. *Für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gilt Artikel 27.*
2. *Der Bund kann im Rahmen der Erstintegration Flüchtlingsgruppen vorübergehend eine Unterkunft zuweisen und sie insbesondere in einem Erstintegrationszentrum unterbringen.*

Nach der aktuellen Rechtslage übernimmt der Bund im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen folgende Kosten:

- Bezüglich Fürsorge gilt für Flüchtlinge, die im Rahmen einer Gruppenaufnahme in die Schweiz gekommen sind, die gleiche Regelung wie für Flüchtlinge, die im ordentlichen Verfahren Asyl erhalten haben. Der Grund für die Anerkennung hat damit später keine rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen.
- Damit zahlt der Bund den Kantonen wie bei den übrigen anerkannten Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren eine Pauschale für die Fürsorge-, Betreuung- und Verwaltungskosten (Art. 88 Abs. 3 AsylG). Dies geschieht gemäss Art. 24 Abs. 1 AsylV2 in Form einer Globalpauschale, die vom Bund den Kantonen vergütet wird, und zwar bei anerkannten Flüchtlingen vom Tage des Entscheides über die Anerkennung bis zum Tag, an welchem dem Flüchtling eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird bzw. ein Anspruch darauf entstanden ist.
- In besonderen Fällen bezahlt der Bund die Pauschalen auch darüber hinaus, so für betagte und behin-

derte Flüchtlinge. Gemäss Art. 24 Abs. 4 AsylV2 gilt diese **Kostenübernahme in Spezialfällen** namentlich für Personen, die im Rahmen eines Kontingentes oder eines Sonderprogramms des UNHCR aufgenommen wurden, oder die einer Flüchtlingsgruppe angehören, deren Aufnahme der Bundesrat oder das Departement beschlossen hat, und die bei ihrer Einreise bereits behindert, krank oder betagt (d.h. über 60 Jahre alt) sind und dauernder Unterstützung bedürfen.

- Der Bund kann die Kosten für die direkte Einreise von Flüchtlingsgruppen und Personen, die aufgrund einer Anfrage vom UNHCR aufgenommen werden, übernehmen (Art. 53 AsylV2).

7

Empfehlungen der EKM

7.1 Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Gruppenaufnahmepolitik und der Flüchtlingsausserpolitik

Aufgrund der geschilderten Ausgangslage, den internationalen Entwicklungen und der aktuellen globalen flüchtlingspolitischen Lage, den Entwicklungen in der Europäischen Union, angesichts der humanitären Tradition der Schweiz und schliesslich angesichts der vorhandenen nationalen Rechtsgrundlagen empfiehlt die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen eine **Neuausrichtung der Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen**, die in eine ebenfalls neu überdachte Flüchtlingsausserpolitik eingebettet sein sollte. Es geht insbesondere darum, der Schweiz eine aktive Beteiligung an der Flüchtlingsausserpolitik zu ermöglichen und ihre Handlungsfähigkeit in diesem Bereich zu steigern. Die Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen soll dabei ein wesentliches Element bilden. Die Aufnahmepolitik soll neben aussenpolitischen Interessen (namentlich die Förderung bilateraler Kontakte mit Erstaufnahmestaaten und die migrationspolitische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union) der humanitären Tradition (Schutz der Verletzlichen) und dem Solidaritätsgedanken gerecht werden. Eine aktive Beteiligung der Schweiz kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten leisten und damit künftige Flucht- und Migrationsbewegungen zu verhindern.

Es geht um einen **Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Aufnahme- und Flüchtlingsausserpolitik** (siehe auch unten 7.5). Daher verzichtet die EKM auf detaillierte Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung der Aufnahme oder zur Kostenverteilung. Die EKM ist der Ansicht, dass der künftige Rahmen für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen möglichst flexibel sein soll, um den aussen- und innenpolitischen Interessen entgegenzukommen und um eine aktive Beteiligung der Schweiz an einer koordinierten internationalen Aktion zu ermöglichen.

7.2 Modell «Kontingent mit Unter- und Obergrenze und Substitutionsmöglichkeit»

Aufgrund dieser Überlegungen empfiehlt die EKM nicht die bloss Wiederaufnahme der früheren Politik, die eine jährliche Aufnahmequote vorsah, wobei die

Flüchtlinge in der Regel vom UNHCR ausgewählt wurden. Die EKM hat verschiedene Varianten und Modelle für eine neue Aufnahmepolitik geprüft und schlägt ein Modell vor, das sich auf Vorarbeiten einer Expertengruppe im Auftrag des EJPD aus dem Jahr 1996 stützen kann. Als Neuerung schlug der Bericht damals die Möglichkeit der «Substitution» vor, mit der die aus der Nichtbeanspruchung von Kontingenten frei gewordenen Mittel kompensiert und für Hilfe vor Ort eingesetzt werden können. Im Rahmen der geplanten Neuausrichtung der schweizerischen Kontingentspolitik, die dann aufgrund des Krieges um Kosovo nicht umgesetzt wurde, bestand ein Entwurf vom Oktober 1997 für einen Antrag an den Bundesrat, das EDA zu beauftragen, gemeinsam mit dem EJPD ein solches Substitutionsmodell zu erarbeiten und umzusetzen, mit der vorgesehenen Aufnahme von mindestens 200 und max. 300 Flüchtlingen. Dies geschah in Anlehnung an das nordische Modell, welches eine vermehrte finanzielle Hilfe an die Erstaufnahmestaaten als Alternative zur Ansiedlung von Flüchtlingen im Westen vorsieht.

Die EKM schlägt vor, ein Substitutionsmodell mit einer Untergrenze von 200 und einer Obergrenze von 300 Flüchtlingen pro Jahr einzuführen und dafür ein Budget von vorerst 20 bis 30 Millionen Franken pro Jahr für eine Periode von fünf Jahren vorzusehen. Wird das Aufnahmekontingent (sei dies aus innenpolitischen Gründen, z.B. wegen hoher Asylgesuchszahlen, sei dies wegen fehlender Anträge des UNHCR) nicht ausgeschöpft oder fallen die Kosten für die Flüchtlingsaufnahme geringer aus als budgetiert, können die frei werdenden Budgetmittel für Hilfe vor Ort verwendet werden.

Das Substitutionsprinzip schafft die notwendige Flexibilität und würde es ermöglichen, innenpolitische Aspekte und die asylpolitische Gesamtsituation der Schweiz (Asylgesuchszahlen, Aufnahme von Schutzsuchenden) angemessen zu berücksichtigen. Das Konzept eines «Rahmenkredites» von 20 bis 30 Millionen Franken pro Jahr würde – je nach Situation und Bedürfnissen – für die Flüchtlingsaufnahme in der Schweiz, auch für vorübergehende Schutzgewährungen, für Hilfe vor Ort oder für regionale Schutzprogramme eingesetzt.

Möglich wäre auch – in Ergänzung zu diesen Aktionen – die Unterstützung anderer Aufnahmestaaten in der Region zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten, indem erstere von letzteren Flüchtlinge übernehmen würden und man für diese Menschen eine dauerhafte Lösung finden könnte. Das Modell lässt sich problemlos mit den Konzepten der Migrationspartnerschaft und der regionalen Schutzprogramme verbinden, und es ist genügend flexibel, um auch Flüchtlinge im Rahmen von Anfragen des UNHCR für kleinere Kontingente aufzunehmen oder um an Sonderprogrammen des UNHCR für die Aufnahme besonders gefährdeter Flüchtlinge teilzunehmen, wie es die Schweiz etwa im Jahr 2005 durch die Aufnahme von zehn usbekischen Flüchtlingen praktiziert hat.

7.3 Aufnahme in der Schweiz, Integration und Zusammenarbeit mit Städten

Während die früheren Kontingentsflüchtlinge über besondere Erstintegrationszentren auf das Leben in der Schweiz vorbereitet wurden, drängt sich heute angesichts der Vielzahl neuer Institutionen vor Ort, die in der Integrationsarbeit tätig sind, ein solches Vorgehen nicht mehr auf. Die EKM empfiehlt aber, mindestens für eine erste Phase der Flüchtlingsgruppenaufnahme die Zusammenarbeit mit grösseren Städten der Schweiz zu suchen, damit diese grössere Gruppen übernehmen würden, was die Integrationsarbeit erleichtern könnte. Eine erfolgreiche erste Aufnahmephase könnte helfen, Ängste vor hohen Kosten oder vor besonderen Integrationsproblemen abzubauen. Die Aufnahme durch die Städte wäre beim Verteilschlüssel für Asylsuchende zu berücksichtigen und entsprechend zu kompensieren.

Vor der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen wäre zudem zu untersuchen, inwiefern eine Erstintegrationsphase bereits im Erstaufnahmestaat möglich ist und wie eine solche – gestützt auf Erfahrungen anderer Staaten – implementiert werden könnte.

7.4 Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der EKM

Die EKM empfiehlt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Federführung des BFM und bestehend auch aus Vertretern der EKM, der Politischen Abteilung IV des EDA, der Kantone und der Städte, welche die konkrete Neuausrichtung und Umsetzung der Flüchtlingsgruppenaufnahmepolitik vorbereiten soll. Die Arbeitsgruppe sollte aufgrund der früheren Erfahrungen das weitere Verfahren festlegen, Vorschläge zur Kostenregelung machen und Konzepte für die Verwendung der im Rahmen des Substitutionsmodells nicht für die Flüchtlingsaufnahme in der Schweiz verwendeten Mittel erarbeiten. Im Weiteren wären die Grundlagen für die Ver-

teilung der Flüchtlinge und die Integrationsphase zu entwickeln. In diesem Rahmen kann auf die Vorarbeiten der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen verwiesen werden.

7.5 Neukonzipierung der schweizerischen Flüchtlingsaussenpolitik

Die schweizerische Flüchtlingsaussenpolitik wie auch die Migrationsaussenpolitik sind in den letzten Jahren mit einigen neuen Ansätzen ergänzt worden, namentlich mit den Konzepten der Migrationspartnerschaften und der Regionalen Schutzprogramme oder mit Bestrebungen zur Prävention irregulärer Migration. Im Zusammenhang mit der Neukonzipierung der Flüchtlingsgruppenaufnahme-Politik empfiehlt die EKM, die Flüchtlings- und Migrationsaussenpolitik einer neuen Gesamtschau zu unterziehen und gegebenenfalls eine neue, kohärente Flüchtlings- und Migrationsaussenpolitik zu entwickeln, auch unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Europäischen Union im Rahmen des Haager Programms. Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen könnte dabei ein wichtiges Element einer neuen Aussenpolitik bilden.

8

Anmerkungen

- 1 Konzept für die Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik, Schlussbericht der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) mit Empfehlungen und Anträgen an den Bundesrat, in Form eines Entwurfes für die EKF-Sitzung vom 19. November 2007, Bern 27. Oktober 2007, verfasst von Alberto Achermann, Fürsprecher, Bern.
- 2 Die Mitglieder der Arbeitsgruppe: Barbara Walther (Leitung), Georg Blum, Rudolf Horber, François Mollard, Walter Schmid.
- 3 Vgl. auch BBl 1996 II 74: In den beiden letzten Aufnahmejahren, 1994 und 1995, konzentrierte sich die Aufnahme auf Angehörige folgender Staaten: Somalia, Irak, Iran, Vietnam und Bosnien-Herzegowina. Vgl. auch den ausführlichen Bericht von Andreas Wimmer, Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Diskussion von Handlungsoptionen, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Forschungsbericht Nr. 5, Neuenburg, Dezember 1996.
- 4 BBl 2005 759ff, S. 812f.
- 5 Amtl. Bull N 2005 554.
- 6 Amtl. Bull N 2005 557.
- 7 UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced Persons and Stateless Persons, June 2008 (www.unhcr.org).
- 8 UNHCR, Measuring Protection by Numbers, 2005, November 2006 Release (www.unhcr.org).
- 9 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, Protracted Refugee Situations, 10 June 2004, EC/54/SC/CRP.14.
- 10 Vgl. für die folgenden Ausführungen namentlich die Präsentation von Vincent Cochetel, UNHCR Genf, an der EKF-Plenarsitzung vom 18. Dezember 2006, Anhang zum Protokoll.
- 11 Die Schweiz nahm im Jahr 2005 im Rahmen einer humanitären Aktion 10 Flüchtlinge aus Usbekistan auf.
- 12 Medienmitteilung UNHCR anlässlich der Tripartite-Konferenz zur Neuansiedlung von Flüchtlingen, 3. Juli 2008, www.unhcr.org.
- 13 Der «Consiglio Italiano per i Rifugiati» hat im Auftrag von Regierung und EU-Kommission im Jahr 2007 eine Machbarkeitsstudie erstellt (FA.RE. Studio die fattibilità per un Programma di Reinsediamento in Italia).
- 14 Vgl. die Angaben auf der Website des UNHCR, www.unhcr.org.
- 15 Vgl. dazu nachstehend, Ziffer 4.
- 16 Vgl. dazu Joanne von Selin/Tamara Woroby/Erin Patrick/Monica Matts, Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States, against the background of the Common Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute on behalf of the European Commission, European Communities, 2003.
- 17 Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004, DOK 14292/1/04 Rev. 1.
- 18 Ziel regionaler Schutzprogramme, wie es sich der Mitteilung der EU-Kommission über dauerhafte Lösungen vom Juni 2004 (KOM [2004] 410 endg.) und der Mitteilung über regionale Schutzprogramme vom September 2005 (KOM [2005] 388 endg.) entnehmen lässt, ist in erster Linie die Erhöhung der Schutzkapazität in der Herkunftsregion im Rahmen einer umfassenden Partnerschaft mit den Staaten der Region. Gestärkt werden soll das Schutzangebot in den Regionen namentlich durch Unterstützung der Aufnahmestaaten und ihrer Verwaltungen, durch die Einrichtung eines Registrierungssystems, durch Verbesserung der lokalen Infrastruktur (Trainings von Beamten, Einführung effizienterer Verfahren) und Unterstützung der lokalen Integration von Flüchtlingen bzw. Unterstützung bei der Rückkehr in die Heimat.
- 19 Die Mitteilung über regionale Schutzprogramme hält eine «Neuansiedlungszusage» für eine der **Kernaktivitäten** eines solchen Schutzprogramms, «indem sich EU-Mitgliedstaaten **freiwillig** verpflichten, dauerhafte Lösungen bereitzustellen und Flüchtlingen die Neuansiedlung in ihren Ländern anzubieten». Die Neuansiedlung von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten werde «ein wichtiger Faktor sein, der gegenüber Drittländern die partnerschaftliche Komponente der regionalen Schutzprogramme unterstreicht». Die Kommission stellte dabei fest, dass «seit der Mitteilung vom Juni 2004 mehrere Mitgliedstaaten die Aufstellung eigener Neuansiedlungsprogramme in Betracht ziehen». Sie erwartete, dass «dieser Positionswechsel zum breiteren Erfolg der regionalen Schutzprogramme beitragen» werde.
- 20 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM (2008) 360 endgültig, vom 17. Juni 2008.
- 21 A.a.O., Ziffer 5.2.2.
- 22 Die Aufwendungen des damaligen Bundesamtes für Flüchtlinge betrugen im Jahr 2000 ca. 1319 Millionen Franken; heute betragen sie (inklusive der Aufwendungen des ehemaligen Bundesamtes für Ausländerfragen/ IMES, die vor der Fusion darin nicht enthalten waren und inklusive des Integrationskredits) für das gesamte Bundesamt für Migration rund 829 Millionen Franken. Dem stehen Einnahmen von 58 Millionen Franken gegenüber.
- 23 BBl 1996 II 74.
- 24 Mitteilung vom 4. Juni 2004, KOM (2004) 410 endg.
- 25 SR 0.142.112.681.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Admission de groupes de réfugiés et aide sur place

Rapport et recommandations
de la Commission fédérale pour les questions de migration



Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Documentation sur la politique de migration

© 2009 Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Auteurs

Alberto Achermann, Groupe de travail de la CFM

Rédaction

Elsbeth Steiner

Traduction

Alain Barbier

Relecture

Sylvana Béchon

Photo de couverture

Camp de réfugiés au Tschad, hébergement pour 15 000 personnes;

Photo: UNHCR / H.Caux

Graphisme/Impression

W. Gassmann SA, Bienne

Distribution

OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne,

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-N° 420.919.F

Commission fédérale pour les questions de migration

Quellenweg 9

CH 3003 Berne-Wabern

Tél. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

Admission de groupes de réfugiés et aide sur place

Rapport et recommandations
de la Commission fédérale pour
les questions de migration

Berne, septembre 2008

Table des matières

Avant-propos	5
1. Situation initiale	6
2. L'admission de groupes de réfugiés en Suisse	7
3. La situation actuelle des réfugiés dans le monde et la pratique d'admission européenne	8
4. Les discussions dans le cadre de l'UE	9
5. Les raisons pour la reprise et la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés	10
6. Bases légales	13
7. Recommandations de la CFM	14
7.1. Décision de principe relative à la nouvelle orientation de la politique d'admission des groupes et à la politique extérieure en matière de réfugiés	14
7.2. Modèle «Contingent avec limite minimale et maximale et possibilité de substitution»	14
7.3. Admission en Suisse, intégration et coopération avec les villes	15
7.4. Institution d'un groupe de travail avec la participation de la CFM	15
7.5. La nouvelle conception de la politique extérieure suisse en matière de réfugiés	15
8. Annotations	16

Avant-propos

Depuis la création de l'UNHCR dans les années 1950 jusqu'en 1995, la Suisse a régulièrement participé aux programmes de réinstallation des réfugiés. Ont notamment bénéficié de ces mesures des réfugiés en provenance de Hongrie, du Tibet, de la République socialiste de Tchécoslovaquie, mais aussi du Vietnam, de la Yougoslavie, du Soudan ou de l'Irak. Lorsque, au cours des années 1990, de plus en plus de requérants d'asile provenant des régions en guerre dans les Balkans sont entrés dans notre pays, le Conseil fédéral a suspendu l'admission des «contingents de réfugiés».

En 2008, la Commission fédérale pour les questions de migration a étudié les conditions, les chances et les mesures concernant une nouvelle politique d'admission. Elle a pu se fonder sur un rapport détaillé élaboré en 2007 par l'ancienne Commission fédérale des réfugiés CFR. Sur la base de ce rapport, un groupe de travail placé sous l'égide de Barbara Walther, vice-présidente de la CFM, a élaboré cinq recommandations. La CFM propose au Conseil fédéral de renouer avec l'admission de groupes de réfugiés dans le cadre du programme de l'UNHCR; ainsi, la Suisse pourrait accueillir entre 200 et 300 réfugiés par année. Dans le cadre d'une politique extérieure active en matière de réfugiés, ces admissions pourraient être assorties d'une aide ciblée sur place (essentiellement dans les pays de premier accueil des réfugiés).

En février 2009, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf a institué un groupe de travail chargé d'examiner les recommandations de la Commission. La CFM espère que la Suisse comptera à nouveau au nombre des pays habituels d'accueil de groupes de réfugiés. Ainsi, elle viendrait en aide non seulement à des personnes qui ont fui ou ont été chassées de leur pays, mais également aux pays qui ont été les premiers à les accueillir. Dans nombre de ces pays, l'encadrement et l'assistance aux réfugiés constitue une charge énorme, voire trop lourde parce qu'ils font eux-mêmes partie des pays les plus pauvres de la planète.



Francis Matthey, Président de la Commission fédérale pour les questions de migration

1 Situation initiale

Au cours de sa dernière année d'existence (2007), la Commission fédérale des réfugiés (CFR) s'est occupée de manière intensive de la question de la nouvelle orientation en matière de politique d'admission de groupes de réfugiés (contingents de réfugiés). Elle a notamment commis un rapport devant dresser un inventaire de la politique déployée jusqu'à présent et élaborer des bases en vue d'une prise de décision¹. Dans le cadre de ces travaux, les cantons (notamment la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avaient signalé à la CFR leur accord de principe. A fin 2007, elle remit au Conseil fédéral un rapport intermédiaire présentant les développements significatifs sur le plan national et à l'échelon international ainsi qu'une ébauche de différents modèles en vue d'une éventuelle nouvelle orientation de la politique de contingents de réfugiés avec une liste de questions en suspens et de points de discussions qui devaient être élucidés en vue de décider d'un modèle.

La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) nouvellement constituée décida de continuer à travailler sur ce thème et d'instituer un groupe de travail² chargé d'élaborer un rapport avec des recommandations concernant l'admission de groupes de réfugiés. Ce groupe de travail acheva ses travaux en août 2008. La Commission approuva le projet de rapport le 11 septembre 2008.

2 L'admission de groupes de réfugiés en Suisse

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) est chargé, selon son statut de 1950, de trouver des solutions durables au problème des réfugiés. Ces solutions sont notamment, outre le retour volontaire et l'intégration dans le pays d'accueil, la nouvelle, respectivement la réinstallation des réfugiés dans un Etat tiers («resettlement» en anglais) par le transfert depuis les Etats de premier accueil, cela en particulier dans les situations où ces Etats sont débordés par l'accueil de réfugiés. Certes, les réfugiés concernés ont trouvé refuge dans un premier pays d'accueil, mais ils ne peuvent y rester que momentanément en raison d'un renvoi imminent, de l'absence de traitement médical, de l'impossibilité d'une intégration ou pour d'autres motifs encore. En Suisse, on a traditionnellement décrit le transfert de réfugiés des pays dits de premier accueil au nouveau pays d'accueil comme «l'admission de contingents de réfugiés», alors que la loi fédérale utilise le terme «asile pour groupes» et que l'UE parle de «réinstallation» par analogie avec le terme anglais «resettlement».

En règle générale, «les réfugiés réinstallés» ont, dans les pays d'admission, les mêmes droits que les réfugiés au titre de la Convention de Genève. En Suisse, sur le plan juridique, il n'est pas fait de distinction entre les réfugiés reconnus comme tels par le biais d'une procédure ordinaire d'asile – et qui ont obtenu l'asile – et les réfugiés arrivés en Suisse dans le cadre d'une action d'admission. Il y a toutefois lieu de séparer strictement le concept de l'asile pour des groupes du concept de l'octroi de la protection provisoire aux termes des dispositions des articles 66 ss de la loi fédérale sur l'asile. De fait, il existe des similitudes en ce sens que c'est aussi le Conseil fédéral qui décide si et selon quels critères il convient d'octroyer la protection provisoire à des groupes de personnes nécessitant une protection. Mais le séjour de ces personnes est limité dans le temps; on part en effet de l'idée que ces personnes retourneront dans leur patrie après la fin du conflit. Pour les groupes de réfugiés admis, on part au contraire de l'idée qu'ils resteront durablement dans le pays.

La Suisse s'est rallié dès le début aux interventions de l'UNHCR et a régulièrement accueilli des groupes de réfugiés entre 1950 et 1995. Rappelons qu'elle a accueilli

des réfugiés provenant de la Hongrie, du Tibet, de l'Indochine, de l'Ouganda, du Chili et ultérieurement aussi de l'ex-Yougoslavie, de l'Ethiopie, du Soudan, de la Tunisie, de la Somalie, de l'Irak et de l'Iran.³ Pour les années 1989 et 1990 par exemple, un arrêté du Conseil fédéral permettait l'admission de 1000 réfugiés et ce contingent fut totalement épuisé. Le 14 août 1991, le Conseil fédéral a édicté provisoirement pour la dernière fois un arrêté visant à admettre des réfugiés pour les années 1991 à 1994; cela concernait un contingent annuel de 500 réfugiés provenant de premiers Etats d'accueil qui n'a pas été épuisé dans le délai prévu à cet effet. En 1995, cette admission fut provisoirement suspendue, car en raison des guerres au sein de l'ex-Yougoslavie, un grand nombre de requérants d'asile et de réfugiés de cette région d'Europe devaient trouver une terre d'accueil.

Au milieu de l'année 1996, l'ancien Office fédéral des réfugiés décida d'instituer un groupe d'experts qui fut chargé d'élaborer une proposition relative à la nouvelle orientation de la politique des réfugiés sur contingents. En octobre 1997, l'Office fédéral des réfugiés, se fondant sur les travaux du groupe de travail susmentionné, soumit au conseiller fédéral responsable une proposition relative à la «nouvelle orientation de la politique suisse de contingents de réfugiés». Au vu du nombre élevé de requérants d'asile, ses propositions ne furent toutefois pas retenues. En juin 1998, la Suisse suspendit formellement l'admission de contingents de réfugiés et communiqua sa décision à l'UNHCR. Des tentatives plus tardives de réanimer la politique d'admission échouèrent pour la dernière fois en 2005 lorsque l'on renonça, pour des raisons de politique financière, à l'admission prévue, cela dans le cadre du programme de décharge 2004 du budget de la Confédération⁴. Les partisans de cette suppression avaient par ailleurs fait valoir que, sur les 25 Etats-membres de l'UE, seuls six acceptaient d'accueillir des groupes de réfugiés⁵. Le chef du département fédéral des finances déclara devant les Chambres fédérales qu'il demandait que l'on **renonce provisoirement** à la reprise de l'admission de groupes de réfugiés⁶.

3

La situation actuelle des réfugiés dans le monde et la pratique d'admission européenne

Actuellement environ 11,4 millions de réfugiés relèvent de la compétence de l'UNHCR et 4,6 autres millions du mandat de l'œuvre caritative des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Moyen-Orient (UNRWA; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Par ailleurs, on compte environ 26 millions de personnes dans le monde ayant été chassées de chez elles par la violence mais vivant encore dans leur pays⁷.

Un grand nombre de réfugiés vit dans des **«Protracted Refugee Situations»**, à savoir des séjours de longue durée dans des camps de réfugiés ou d'autres formes d'hébergement précaires. Entrent dans le cadre de ces situations les camps comptant plus de 25 000 réfugiés y vivant plus de 5 ans. D'après des estimations de l'UNHCR, cela concerne plus de 5 millions de réfugiés dans le monde. Ainsi, plus d'un million de réfugiés provenant d'Afghanistan vivent par exemple dans des camps de réfugiés au Pakistan, plus de 900 000 personnes provenant du Pakistan vivent dans des camps en Iran ou près de 400 000 réfugiés provenant du Burundi vivent dans des camps en Tanzanie. En Afrique seulement, l'UNHCR compte 15 situations graves totalisant plus de 1,6 million de réfugiés⁸. Aujourd'hui, on peut partir de l'idée que plus de 60 pour cent de tous les réfugiés se trouvent dans une telle situation précaire, sans perspectives d'amélioration. La durée moyenne de séjour dans des camps de réfugiés est actuellement de 17 ans⁹. Pour nombre de ces réfugiés, il n'existe aucune perspective de solution durable.

En 2007, l'UNHCR a recherché un pays de réinstallation¹⁰ pour environ 77 100 de ces réfugiés, mais il n'y avait de fait que quelque 50 000 places à disposition. Les pays d'accueil traditionnels sont au premier chef les USA, le Canada et l'Australie, puis la Nouvelle Zélande ainsi que 3 Etats d'Amérique latine et 8 Etats européens qui ont un quota fixe. Ces derniers sont la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Irlande et l'Islande. Selon l'UNHCR, 8 autres Etats admettent occasionnellement des «réfugiés à réinstaller»; il s'agit de l'Espagne, du Portugal, du Luxembourg, de la

Belgique, de l'Allemagne, de la France, de la Tchétchénie et de la Suisse¹¹. Quelques Etats réfléchissent actuellement à devenir un pays de réinstallation, notamment les pays baltes et la Roumanie¹², la Tchétchénie, le Portugal, l'Espagne et la France. En Italie également, on se penche sur la question¹³.

En 2006, selon les indications de l'UNHCR¹⁴, ce sont les Etats-Unis d'Amérique (41 300 réfugiés), l'Australie (13 400 réfugiés) et le Canada (10 700 réfugiés), pays qui ont une longue tradition en la matière, qui ont accueilli le plus grand nombre de réfugiés. En 2007, quelques Etats d'accueil ont légèrement augmenté leur capacité d'admission; ainsi, les USA ont accueilli 48 300 réfugiés et le Canada 11 200. Dans les Etats européens, le nombre d'admissions a été le suivant: Suède 2 400; Norvège 1 000; Finlande 550; Danemark 530; Pays-Bas 500; Grande-Bretagne 380; Irlande 200.

Globalement, un peu partout en Europe, l'intérêt pour une introduction, une reprise ou un renforcement de la politique de réinstallation de réfugiés tend à augmenter. De l'avis de l'UNHCR cette tendance est due au recul général du nombre de demandeurs d'asile, à l'opinion publique dont il est possible qu'elle ait un meilleur regard sur les réfugiés à réinstaller, des bonnes expériences faites en ce qui concerne l'intégration de ces réfugiés et d'une manière générale à la nouvelle dynamique dans ce domaine. La Commission UE indique, dans sa communication sur les programmes régionaux de protection¹⁵, que plusieurs Etats-membres envisagent l'éventualité de mettre sur pied leurs propres programmes en matière de réinstallation de réfugiés.

4 Les discussions dans le cadre de l'UE

Au cours de ces dernières années, au sein de l'UE également, un débat intensif s'est fait jour à propos d'un **programme européen de réinstallation**¹⁶. La Commission de l'UE joue dans ce cadre un rôle décisif, car c'est elle qui a remis le thème de la réinstallation des réfugiés à l'ordre du jour dans diverses communications, par exemple celle du 3 juin 2003 prônant une «procédure d'asile plus accessible, plus juste et fonctionnant mieux». La Commission de l'UE a proposé une «entrée régie par un **système d'intégration à l'échelon de l'UE**». Dans une autre communication de juin 2004 intitulée **«Amélioration de l'accès à des solutions durables»**, cette commission a réédité sa proposition d'un vaste programme de réinstallation des réfugiés au sein de l'UE et a déclaré que:

«un programme de ce type constituerait en même temps une contribution au renforcement de la protection dans les régions concernées, car du fait que la répartition des contingents de réfugiés serait plus équitable, on pourrait aussi améliorer l'offre de protection d'Etats tiers dans les régions de provenance, puisque ces Etats disposeraient dès lors de ressources accrues pour la protection des personnes dans leur propre pays.»

Le Conseil de l'Europe a adopté le 5 novembre 2004 le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et le droit au sein de l'Union européenne¹⁷. Ce programme prévoit l'instauration de programmes de protection régionaux assortis d'un **«programme commun pour la réinstallation de réfugiés»**. Selon le programme de La Haye, il y aura d'abord lieu de collecter des expériences par le biais d'un projet-pilote concernant les **programmes de protection régionale**¹⁸. Ainsi, il conviendra de relier un programme de protection régional **avec un vaste programme de réinstallation de réfugiés à l'échelon européen**. Cette mesure serait considérée comme un signe de solidarité active qui permettrait aux Etats d'accueil principalement concernés dans la région d'être déchargés par le biais de l'admission de ces réfugiés dans l'UE¹⁹. Il s'agit en fin de compte de soutenir des réfugiés dans des situations qui perdurent («protected refugee situations») avec la volonté d'endiguer en même temps de nouvelles migrations inopportunes. Ces programmes de protection régionaux ne constituent toutefois pas un nouveau concept, dans lequel on associerait des appro-

ches classiques en vue de résoudre le problème que constituent les réfugiés (retour, intégration locale, réinstallation dans les pays d'admission d'Europe et d'Amérique du Nord) à de nouvelles approches du «management de la migration» grâce auxquelles on endiguerait de nouvelles migrations illégales indésirables.

Dans sa plus récente communication datant de juin 2008 et relative à la «future stratégie de l'asile – un concept intégré pour la protection à l'échelon de l'UE»²⁰ –, la Commission met l'accent sur le fait que la réinstallation de réfugiés occupe **une place importante dans la politique externe de l'UE en matière d'asile**. Voilà pourquoi il convient de continuer à promouvoir la réinstallation des réfugiés et d'élaborer un instrument de protection efficace; il serait instauré par l'UE pour garantir la protection des réfugiés dans les Etats tiers pour faire la preuve de sa solidarité avec ces Etats tiers qui accueillent des réfugiés en tant que premiers pays d'asile. Pour l'année 2009, la Commission envisage **des propositions en vue d'un programme de réinstallation des réfugiés dans l'UE** auquel les Etats-membres peuvent participer à titre volontaire et dans lequel des critères communs et des mécanismes de coordination devraient être fixés; une coopération pour les questions pratiques et logistiques contribuerait grandement à davantage d'efficacité et de rentabilité²¹.

En résumé, on peut retenir que la réinstallation de réfugiés dans le cadre du programme de La Haye est devenue une affaire dont l'UE doit s'occuper et que dès lors les instances et les autorités de l'UE devront prévoir l'introduction d'un nouveau programme de réinstallation des réfugiés dans toute l'UE. Ce programme devrait être facultatif, tout au moins dans une première phase, quand bien même de nombreux Etats-membres de l'UE s'intéressent toujours davantage à l'introduction d'une politique d'admission de groupes de réfugiés. Il est prévu à cet effet de débloquer des fonds de l'UE pour créer des incitations à agir dans ce sens. Enfin, il faut relever que le concept du programme de réinstallation doit être relié au concept des programmes régionaux de protection.

5

Les raisons pour la reprise et la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés

En 1996, la suspension de la politique d'admission des réfugiés a été motivée en partie par les coûts élevés qui en découlaient. La reprise de cette politique échoua ces dernières années principalement en raison d'arguments financiers; le Conseil fédéral releva aussi à plusieurs reprises les nouvelles mesures prévues dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'asile qui n'avaient pas encore été introduites. Entre-temps, tant le nombre de demandes provenant de réfugiés – un phénomène de même ampleur peut être observé dans la plupart des Etats-membres de l'UE – que l'effectif de personnes relevant du domaine de l'asile ont diminué de manière significative et sont aujourd'hui inférieurs à ceux qui ont poussé le Conseil fédéral à décider de nouvelles admissions dans les années 1990. C'est dans ce sens que divers membres de la CFR, et aussi des représentants des cantons et des villes, se sont prononcés à l'occasion de la séance plénière de la CFR du 18 décembre 2006. Par ailleurs, **les dépenses pour l'assistance sociale des réfugiés** ont, elles aussi, diminué de manière significative, à savoir de plus de la moitié par rapport aux années où les coûts étaient les plus élevés.²²

Voici d'autres motifs liés à la politique intérieure et extérieure qui militent en faveur d'une nouvelle orientation de la politique suisse en matière d'admission de groupes de réfugiés.

- La Suisse a fondé l'admission de réfugiés déjà dans les années 1950 sur la **tradition humanitaire**. Ainsi en 1957, le Conseil fédéral a-t-il qualifié le droit suisse en matière d'asile de «maxime de politique d'Etat» dans le sens d'une admission de réfugiés «chaleureuse et librement consentie». Le rapport du Conseil fédéral sur la politique des étrangers et de l'asile de mai 1991 relève que cette pratique fait aujourd'hui encore partie intégrante de la politique suisse. Ce rapport précise que la Suisse «doit à l'avenir également admettre des réfugiés

dans le contexte de sa solidarité sur le plan international en vue de décharger les Etats de premier accueil» (chiffre 2.2.2.).

- C'est dans cet esprit aussi que le projet de concept en matière de réfugiés du Conseil fédéral d'octobre 2001 concernant la reprise de la politique de contingents de réfugiés et qui a été soumis en procédure de consultation, renvoie au **désamorçage de la problématique des réfugiés** et au **principe de la répartition internationale des charges**.

«La réinstallation de réfugiés intervient dans le cadre des efforts déployés par l'UNHCR et par la communauté internationale des Etats pour trouver des solutions durables et coordonnées à l'échelon mondial. Par leur engagement humanitaire, les Etats participants assument une coresponsabilité face à la destinée de ce groupe de réfugiés au sens d'un partage des responsabilités (responsibility sharing) et fournissent ainsi une contribution pour désamorcer la problématique des réfugiés dans le monde.»

Le **concept de solidarité** figurant déjà dans le préambule à la Constitution fédérale, est lié aux buts de la politique extérieure aux termes de l'article 54, 2e alinéa de la Constitution fédérale en vertu duquel la Confédération, dans sa politique extérieure, contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme. Aussi le message concernant la révision totale de la loi fédérale de l'asile fonde-t-il également l'asile en faveur des groupes de réfugiés sur la solidarité internationale²³.

- L'admission de groupes de réfugiés est un mécanisme de partage des charges qui peut contribuer à la **prévention de la fuite et des mouvements de migration irréguliers** en ce sens qu'il permet aux Etats de premier accueil de ne pas être surchargés

par l'admission de réfugiés au point de sombrer eux-mêmes dans le chaos et de produire à leur tour des réfugiés. La stratégie en vue d'une politique des réfugiés et de l'asile des années 90, élaborée en janvier 1989 par le Groupe interdépartemental DFJP/DFAE/DFE de stratégie recommandait dès lors comme mesure (32.2) l'admission de contingents de réfugiés provenant des Etats de premier accueil. Ce groupe motivait sa recommandation de la manière suivante:

«Dans l'intérêt d'une politique d'admission active et créative, les contingents de réfugiés devaient être aménagés de manière plus généreuse que dans les années huitante. D'une part, l'admission de groupes de réfugiés est un moyen qui a fait ses preuves pour décharger quelque peu les premiers Etats d'asile et, si elle est mise en œuvre de manière bien ciblée elle améliore les conditions de vie de tous les réfugiés dans un premier pays d'asile. D'autre part, l'admission de contingents de réfugiés peut être un instrument permettant de pratiquer une politique active en matière de droits de l'homme.»

- Dans sa communication de juin 2004 intitulée «Amélioration de l'accès aux solutions durables»²⁴, la Commission de l'UE relevait qu'un nouveau programme de réinstallation constituerait du même coup une contribution au **renforcement de la protection dans les régions concernées** «car par une répartition plus juste et équitable des contingents de réfugiés, on pourrait améliorer l'offre de protection des Etats tiers dans la région d'origine, puisqu'ils disposeraient de davantage de moyens pour la protection des personnes dans leur propre pays.»
- Comme option à la solution du problème des réfugiés au sens du statut de réfugiés selon l'UNHCR, toutes les approches de solutions (retour, intégration sur place, réinstallation) sont nécessaires. La plupart du temps, il convient d'utiliser ces approches de manière complémentaire. La réinstallation est souvent la possibilité la plus efficiente et la seule qui offre une protection efficace à une personne. Pour les victimes, à savoir les réfugiés dans les régions de provenance, la réinstallation est une mesure susceptible d'offrir une **protection aux plus vulnérables**, protection qui ne peut être assurée dans le premier Etat d'admission. La réinstallation est l'une des rares possibilités d'accès sûr aux pays d'asile et, pour les personnes ayant vécu dans un camp de réfugiés pendant des années, elle constitue souvent la seule et unique chance de pouvoir le quitter.

- La Convention de Genève relative au statut des réfugiés comporte une obligation de **collaborer avec l'UNHCR** dans l'accomplissement de ses tâches (art. 35). Cette convention mentionne également la collaboration pour trouver des solutions à des situations de réfugiés, mais pas au sens d'une obligation légale à l'admission de groupes de réfugiés. Il convient d'évoquer ici les dispositions de l'article 113 de la loi fédérale sur l'asile aux termes desquelles la Confédération «participe à la solution des problèmes de réfugiés à l'étranger». Elle soutient dans ce cadre l'activité d'œuvres d'entraide internationales et collabore notamment avec l'UNHCR. Par ailleurs, notre pays a participé à plusieurs décisions du Comité exécutif pour le programme de l'UNHCR qui en appelait à admettre les réfugiés, ainsi qu'à la **décision No 67** (1991) «sur le rapport de la réinstallation en tant qu'instrument de protection» et plus récemment à la décision No 105 (2006) ayant trait à la Conclusion sur les «femmes et les filles dans des situations à risque» dans laquelle il est recommandé aux Etats d'utiliser de manière accrue la réinstallation en tant qu'instrument de protection et solution durable pour les femmes et les filles réfugiées vulnérables.

- Il s'agit de prendre en considération l'actuelle augmentation du nombre d'Etats pratiquant la réinstallation des réfugiés ou d'Etats-membres de l'UE sérieusement intéressés par une telle politique ainsi que les débats de l'UE liés au programme de La Haye. Il convient aussi de considérer la question sous l'angle de l'article 113 de la loi fédérale sur l'asile prévoyant que **«la Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés au niveau international»**. En outre, à l'occasion de la signature de la convention de la libre circulation avec l'UE du 21 juin 1999, la Suisse a fait une déclaration unilatérale en faveur de la politique de migration et d'asile²⁵ dans laquelle elle exprimait sa «volonté d'intensifier sa collaboration avec l'UE et ses Etats-membres dans le domaine de la politique de la migration et de l'asile». Cela étant, il conviendrait peut-être de prendre en considération la nouvelle politique de l'Union européenne en matière de réinstallation des réfugiés. Une coordination avec la politique de l'UE en la matière pourrait aussi être profitable lorsqu'il s'agira de développer des programmes d'intégration adaptés, car on pourrait alors bénéficier des expériences communes ou même développer des projets en commun.

- Cela étant, la question de l'admission de groupes de réfugiés deviendra à moyen terme aussi une question de **solidarité** non seulement avec les Etats de

première admission dans les plus pauvres régions du monde, mais aussi avec *d'autres Etats d'admission européens*. Il s'agit également de tenir compte dans ce contexte du bénéfice que notre pays tirera de la coopération avec l'UE dans le domaine de la migration, de l'asile et des frontières extérieures, en particulier au sens où les mesures de protection des frontières européennes et le mécanisme de Dublin pourraient mener à une diminution du nombre de demandes d'asile en Suisse.

- Une participation de la Suisse aux nouveaux programmes de réinstallation signifierait un accroissement des connaissances et des expériences dans le domaine de la politique de migration et de réfugiés internationale. Elle offrirait notamment la possibilité d'élaborer une nouvelle qualité des relations bilatérales avec les Etats du Sud de premier accueil du fait que la Suisse prendrait une part (même modeste) du fardeau. Cela étant, reste la question de l'incorporation de la politique d'admission dans le concept des *partenaires de migration*. Aux termes des dispositions de l'article 100 («conventions internationales») de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur le 1er janvier 2008, le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres Etats dans le domaine de la migration. Il peut aussi conclure des accords pour renforcer la coopération dans le domaine migratoire et lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives (1er alinéa). Au 3e alinéa de cet article 100 LEtr, il est dit: «Dans le cadre de conventions de réadmission et de transit, le Conseil fédéral peut, dans les limites de ses compétences, accorder ou retirer le bénéfice de prestations ou d'avantages. Il tient compte des obligations de droit international de la Suisse ainsi que de l'ensemble des relations existant entre la Suisse et l'Etat concerné.» Par ailleurs, dans ce contexte, il y a lieu de se référer aux dispositions de l'article 93 de la loi fédérale sur l'asile révisée qui constitue la base légale des *programmes d'aide au retour* et de la *prévention de la migration irrégulière*. En vertu de cet article 93, 2e alinéa, des programmes à l'étranger «peuvent également viser à prévenir la migration irrégulière». Les programmes visant à prévenir la migration irrégulière sont ceux qui contribuent «à réduire à court terme le risque d'une migration primaire ou secondaire en Suisse».

des *intérêts de politique extérieure* de la Suisse. En effet, en admettant des groupes de réfugiés, notre pays disposerait d'un nouvel instrument non seulement à l'égard de l'UE, mais également à l'égard des Etats tiers dans la région d'origine des réfugiés, instrument qui permettrait de faire valoir d'autres intérêts en matière de politique migratoire.

En résumé, on peut conclure que diverses raisons militent en faveur d'une reprise et d'une nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés. Cela étant, les motifs traditionnels – tradition humanitaire et solidarité – sont de plus en plus complétés par

6 Bases légales

La loi sur l'asile du 26 juin 1998 contient les bases légales encore en vigueur pour l'«octroi de l'asile à des groupes de réfugiés». Cette section régit les compétences de la Confédération et la répartition des réfugiés aux différents cantons.

Art. 56 *Décision*

- 1 *L'asile est octroyé à des groupes importants de réfugiés par décision du Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit de petits groupes, la décision est prise par le département.*
- 2 *L'office désigne les groupes de réfugiés.*

Art. 57 *Répartition et première intégration*

- 1 *La répartition des réfugiés entre les cantons est régie par l'art. 27.*
- 2 *La Confédération peut, dans les limites de la première intégration, assigner à des groupes de réfugiés un logement temporaire, notamment dans un centre d'intégration.*

En vertu de la situation juridique actuellement en vigueur, la Confédération assume les coûts suivants liés à l'admission de groupes de réfugiés:

- S'agissant de l'aide sociale, la même réglementation s'applique aux réfugiés ayant été admis en groupe dans notre pays et ceux ayant obtenu l'asile par le biais d'une procédure ordinaire. Le motif de la reconnaissance du statut de réfugié n'a par conséquent pas d'incidences légales ou financières.
- Comme pour les réfugiés reconnus, la Confédération verse ainsi aux cantons durant les cinq premières années des indemnités forfaitaires pour l'aide sociale, l'encadrement et les frais administratifs (art. 88, 3e al. LAsi). Ce versement intervient en vertu des dispositions de l'art. 24, 1er al. OA2 (Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement) sous forme d'un forfait global. La Confédération verse ce forfait à compter de la date de la décision relative à la reconnaissance du statut de réfugié, jusqu'au jour où le réfugié obtient pour la première fois une autorisation d'établissement ou a droit à une telle autorisation.
- Dans des cas particuliers, la Confédération verse également aux cantons un forfait global notamment pour des réfugiés âgés et invalides. Aux termes des dispositions de l'article 24, 4e al. OA2, cette **prise en charge des coûts dans des cas spéciaux** s'applique à des personnes ayant été admises dans le cadre d'un contingent ou dans le cadre du programme spécial pour handicapés mis en place par l'UNHCR ou appartenant à un groupe de réfugiés dont l'admission a été décidée par le Conseil fédéral ou le DFJP, personnes qui étaient déjà handicapées, malades ou âgées (personnes de plus de 60 ans) au moment où elles sont entrées en Suisse et qui requièrent une assistance permanente et ayant besoin d'un soutien permanent.
- La Confédération peut prendre à sa charge, à la demande de l'UNHCR, les frais d'entrée directe en Suisse de groupes de réfugiés et de personnes admises (art. 53 OA2).

7

Recommandations de la CFM

7.1. Décision de principe relative à la nouvelle orientation de la politique d'admission des groupes et à la politique extérieure en matière de réfugiés

En raison de la situation initiale décrite, de l'évolution au niveau international, de la situation politique globale actuelle en matière de réfugiés, de l'évolution au sein de l'Union européenne, de la tradition humanitaire de notre pays et au vu des bases légales qui existent en Suisse, la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) recommande un **changement d'orientation de la politique de l'admission de groupes de réfugiés** qui devrait également comprendre le réexamen de la politique extérieure en matière de réfugiés. Il s'agit en particulier que notre pays participe activement à la politique extérieure en matière de réfugiés et qu'elle augmente sa capacité d'agir dans ce domaine. Dans ce contexte, la nouvelle orientation de la politique d'admission de groupes de réfugiés doit constituer un élément essentiel. En effet, la politique d'admission doit prendre en considération, outre des intérêts de politique extérieure (notamment l'encouragement de contacts bilatéraux avec les Etats de premier accueil et la collaboration politique en matière de migration avec l'Union européenne), la tradition humanitaire (protection des plus vulnérables) et le concept de solidarité. Par ailleurs, une participation active de la Suisse peut fournir une contribution importante en vue de décharger les Etats de premier accueil et d'empêcher ainsi de futurs flux de fuite et de migration.

Il s'agit d'une **décision de principe en vue d'une nouvelle orientation de la politique d'admission et de politique extérieure en matière de réfugiés** (voir également sous 7.5.). C'est pourquoi la CFM renonce à donner des recommandations détaillées au sujet de l'aménagement concret de l'admission ou de la répartition des coûts. La CFM estime que le futur cadre pour l'admission de groupes de réfugiés doit autant que possible être flexible afin de répondre aux intérêts de politique intérieure et extérieure et afin de permettre une participation active de la Suisse à une action internationale coordonnée.

7.2. Modèle «Contingent avec limite minimale et maximale et possibilité de substitution»

Sur la base de ces réflexions, la CFM ne recommande donc pas la reprise en tant que telle de l'ancienne politique qui prévoyait un quota d'admission annuel, les réfugiés ayant été en règle générale sélectionnés par l'UNHCR. La CFM a examiné diverses variantes et modèles pour une nouvelle politique d'admission. Elle propose un modèle qui peut s'appuyer sur les travaux préalables d'un groupe d'experts commis par le DFJP en 1996. En tant qu'innovation, le rapport de l'époque proposait la possibilité d'une «substitution» grâce à laquelle les ressources disponibles en raison de la non-utilisation de contingents pouvaient être compensées et utilisées pour une aide sur place. Dans le cadre de la nouvelle orientation prévue de la politique suisse de contingents de réfugiés et qui n'a pas été mise en œuvre en raison de la guerre au Kosovo, il existait un projet – datant d'octobre 1997 – proposant au Conseil fédéral de charger le DFAE d'élaborer un tel modèle de substitution en collaboration avec le DFJP et de le réaliser en prévoyant l'admission de 200 réfugiés au minimum et 300 au maximum. Ce projet s'inspirait du modèle nordique qui prévoyait d'accorder une aide financière accrue aux Etats de premier accueil en tant qu'alternative à l'accueil de réfugiés à l'Ouest.

La CFM propose d'introduire un modèle de substitution comprenant une limite inférieure de 200 réfugiés et une limite supérieure de 300 réfugiés par année et de prévoir à cet effet pour l'instant un budget de 20 à 30 millions de francs par année pour une période de cinq ans. Si le contingent d'admission n'est pas épuisé (ne serait-ce que pour des raisons de politique intérieure, par exemple un nombre élevé de requérants d'asile ou un défaut de demandes de l'UNHCR) ou si les frais pour l'admission de réfugiés sont inférieurs à ceux qui ont été budgétisés, les ressources budgétaires devenues disponibles pourraient être utilisées pour l'aide sur place.

Le principe de substitution procurerait la flexibilité indispensable et permettrait de prendre en considération les aspects de politique intérieure tout en tenant compte de manière raisonnable de la situation globale en matière de politique suisse de l'asile (nombre de requérants d'asile, admission de personnes demandant protection). Le concept d'un «crédit cadre» de 20 à 30 millions de francs par année serait utilisé – selon la situation et les besoins – pour l'accueil de réfugiés en Suisse, mais aussi pour l'octroi d'une protection temporaire, pour l'aide sur place ou pour les programmes de protection régionaux. En complément à ces actions, on pourrait également envisager de soutenir d'autres Etats d'admission dans la région afin de décharger les Etats de premier accueil, c'est-à-dire que d'autres pays accueilleraient les réfugiés des Etats de premier accueil et que l'on pourrait ainsi trouver une solution durable pour ces réfugiés. Ce modèle peut sans problème être lié aux concepts du partenariat de migration et des programmes de protection régionaux, et il est assez flexible pour répondre aussi aux demandes de l'UNHCR pour l'admission de petits groupes de réfugiés ou la participation à ses programmes pour l'admission de réfugiés particulièrement vulnérables, comme la Suisse l'a fait en 2005 concernant l'accueil de dix réfugiés ouzbeks.

7.3. Admission en Suisse, intégration et coopération avec les villes

Tandis que les anciennement nommés réfugiés de contingents étaient préparés aux conditions de vie en Suisse dans des centres dits de première intégration, aujourd'hui, en raison du grand nombre de nouvelles institutions actives sur place dans le travail d'intégration, une telle manière de procéder ne s'impose plus. Cependant, la CFM recommande de rechercher une collaboration avec les plus grandes villes de Suisse, tout au moins pour la première phase de l'admission de groupes de réfugiés, afin qu'elles admettent de plus grands groupes de réfugiés. Leur coopération pourrait en effet faciliter le travail d'intégration de ces réfugiés. Une première phase d'accueil couronnée de succès pourrait contribuer à réduire les craintes de frais élevés ou de problèmes d'intégration particuliers. Il y aura aussi lieu, en ce qui concerne l'admission de groupes de réfugiés par les municipalités, de tenir compte d'une clé de répartition des requérants d'asile et de prévoir une compensation s'il y a lieu.

Par ailleurs, avant d'admettre des groupes de réfugiés, il y aurait lieu d'élucider dans quelle mesure une phase de première intégration serait possible déjà dans l'Etat de première admission et comment elle pourrait être aménagée, cela en tenant compte des expériences d'autres Etats.

7.4. Institution d'un groupe de travail avec la participation de la CFM

La CFM recommande d'instituer un groupe de travail sous l'égide de l'ODM; il serait composé de représentants de la CFM, de la division politique IV du DFAE, des cantons et des villes. Ce groupe de travail serait chargé de préparer le changement d'orientation concret et la mise en œuvre de la politique d'admission de groupes de réfugiés. Il devrait fixer la marche à suivre sur la base des expériences antérieures en la matière, faire des propositions en vue de la réglementation de la prise en charge des coûts et, dans le contexte du modèle de substitution, élaborer des concepts pour l'utilisation des ressources qui n'auraient pas été épuisées pour l'admission de réfugiés en Suisse. Par ailleurs, il y aurait lieu d'établir des bases pour la répartition des réfugiés et de développer la phase d'intégration. Dans ce cadre, on se référera aux travaux préliminaires accomplis par l'ancienne Commission fédérale des réfugiés.

7.5. La nouvelle conception de la politique extérieure suisse en matière de réfugiés

Au cours de ces dernières années, la politique suisse extérieure en matière de réfugiés ainsi que la politique extérieure de migration ont été complétées par de nouvelles approches, notamment par les concepts de partenariats de migration et les programmes de protection régionaux ou par des efforts en matière de prévention de la migration irrégulière. Dans le contexte de la nouvelle conception de la politique d'admission de groupes de réfugiés, la CFM recommande d'envisager la politique extérieure en matière de réfugiés et de migration sous l'angle d'une nouvelle vision globale en la matière et, le cas échéant, de développer une nouvelle politique extérieure en matière de réfugiés et de migration qui soit cohérente. Ce faisant, il conviendra aussi de tenir compte de l'évolution en la matière au sein de l'Union européenne dans le cadre du programme de La Haye. L'admission de groupes de réfugiés pourrait donc devenir un élément important d'une nouvelle politique extérieure.

8

Annotations

- 1 Concept pour la reprise de la politique en matière de contingents de réfugiés, rapport final de la Commission fédérale des réfugiés (CFR) avec des recommandations et des propositions au Conseil fédéral, sous forme d'un projet du 27 octobre 2007, en vue de la séance de la CFR du 19 novembre 2007 à Berne, rédigé par Alberto Achermann, avocat, Berne.
- 2 Le Groupe de travail était composé de: Barbara Walther (direction), Georg Blum, Rudolf Horber, François Mollard et Walter Schmid.
- 3 Cf. aussi FF1996 II 74: au cours des deux dernières années d'admission, 1994 et 1995, l'admission se concentrait sur les ressortissants des Etats suivants: Somalie, Irak, Iran, Vietnam et Bosnie-Herzégovine. Cf. aussi le rapport détaillé d'Andreas Wimmer, La réinstallation de réfugiés en Suisse. Analyse de la pratique adoptée jusque-là et discussion sur les options d'action, Forum suisse pour les études sur la migration, rapport de recherche No. 5, Neuchâtel, décembre 1996.
- 4 FF 2005 759ssf, p. 812ss.
- 5 Bulletin officiel N 2005 554.
- 6 Bulletin officiel N 2005 557.
- 7 UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced Persons and Stateless Persons, June 2008 (www.unhcr.org).
- 8 UNHCR, Measuring Protection by Numbers, 2005, novembre 2006 Release (www.unhcr.org).
- 9 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, Protracted Refugee Situations, 10 juin 2004, EC/54/SC/CRP.14.
- 10 Pour les explications qui suivent, comparer avec la présentation de Vincent Cochetel, UNHCR Genève, produite à l'occasion de la séance plénière de la CFR du 18 décembre 2006, jointe en annexe au procès-verbal.
- 11 En 2005, notre pays a accueilli 10 réfugiés d'Ouzbékistan dans le cadre d'une campagne humanitaire.
- 12 Communiqué de presse de l'UNHCR du 3 juillet 2008 à l'occasion de la conférence tripartite relative à la réinstallation de réfugiés, www.unhcr.org.
- 13 A la demande du gouvernement italien et à celle exprimée par la Commission de l'UE en 2007, le Consiglio Italiano per i Rifugiati a procédé à une étude de faisabilité (FA.RE. Studio di fattibilità per un Programma di Reinsediamento in Italia).
- 14 Cf. les indications figurant sur le site Web de l'UNHCR: www.unhcr.org.
- 15 Voir à ce propos le chiffre 4 ci-après.
- 16 Voir à ce sujet Joanne von Selms/Tamara Woroby/Erin Patrick/Monica Matts, Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States, against the background of the Common Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute on behalf of the European Commission, European Communities, 2003.
- 17 Conclusions de la présidence de la séance du Conseil de l'Europe des 4 et 5 novembre 2004 DOC 14292/1/04 Rev. 1.
- 18 Ainsi qu'il appert des communications de la Commission de l'UE de juin 2004 au sujet des solutions durables (COM [2004] 410 version définitive) et de la communication relative aux programmes de protection régionaux de septembre 2005 (COM [en 2005] 388 version définitive), l'objectif des programmes de protection régionaux est avant tout l'augmentation de la capacité de protection dans le pays de provenance, cela dans le cadre d'un partenariat global avec les Etats de la région. Il s'agit de renforcer l'offre de protection dans les régions, notamment par le soutien des Etats d'accueil et de leurs administrations, par l'institution d'un système d'enregistrement, par l'amélioration de l'infrastructure locale (trainings des fonctionnaires, introduction de procédures plus efficaces) et par le soutien de l'intégration locale des réfugiés ou le soutien au retour des réfugiés dans leur patrie.
- 19 La communication au sujet des programmes de protection régionaux obtient un «assentiment en faveur de la réinstallation des réfugiés» pour l'une **des activités principales** d'un tel programme de protection. Autrement dit, les Etats-membres de l'UE s'engagent **volontairement** à offrir des solutions durables et à proposer aux réfugiés une réinstallation dans les Etats-membres. Ladite communication estime que la réinstallation de réfugiés dans les Etats-membres de l'UE constituerait «un facteur décisif qui soulignera les composantes partenaires des programmes de protection régionaux face aux Etats-tiers». Cela étant, la Commission a constaté que «depuis la communication de juin 2004, plusieurs Etats-membres ont envisagé d'aménager de nouveaux propres programmes de réinstallation de réfugiés». Elle attendait «de ces changements de position qu'ils contribuent à un plus large succès des programmes de protection régionaux».
- 20 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil de l'Europe, au Comité économique et social européen (CESE) et au Comité des Régions – Plan d'action en matière d'asile – Une approche intégrée de la protection au niveau de l'UE ; COM (2008) 360, version définitive du 17 juin 2008.
- 21 Ibidem., chiffre 5.2.2.
- 22 Les dépenses de l'ancien Office fédéral des réfugiés s'élevaient à environ 1319 millions de francs en 2000; aujourd'hui, elles s'élèvent à 829 millions de francs (y compris les dépenses de l'ancien Office fédéral des étrangers / IMES, qui n'étaient pas comprises dans ce montant avant la fusion de ces deux offices fédéraux, et le crédit destiné à l'intégration) pour l'ensemble de l'Office fédéral des migrations. Face à ces dépenses, les recettes se montent à 58 millions de francs.
- 23 FF1996 II 74.
- 24 Communication du 4 juin 2004, COM (2004) 410 version définitive.
- 25 RS 0.142.112.681.